

VN-antifoltercomité moeizaam uit de startblokken

TOM DAEMS

Docent, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, IRCP, UGent

Op 10 en 11 november 2011 greep het wereldwijd forum over het OPCAT plaats, onder de vlag 'Preventing Torture, Upholding Dignity: from Pledges to Actions'. De afkorting OPCAT verwijst naar het optioneel protocol bij het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, dat op 18 december 2002 werd aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Dit optioneel protocol trad in juni 2006 in werking. Meer dan driehonderd deelnemers uit zo'n 90 landen zakten af naar Genève om terug te blikken op vijf jaar ervaring met OPCAT en om de uitdagingen voor de toekomst in kaart te brengen.

De organisatie van het forum was in handen van de *Association for the Prevention of Torture* (APT). Deze ngo werd in 1977 opgericht door de Zwitserse ex-bankier Jean-Jacques Gautier, met als doelstelling een bijdrage te leveren aan de preventie van foltering en andere vormen van mishandeling - in het bijzonder via het promoten van de oprichting van een onafhankelijk expertenorgaan dat op geregelde tijdstippen over de ganse wereld bezoeken brengt aan plaatsen van detentie (Daems 2012a,b). Vanuit die optiek heeft het APT de afgelopen decennia in de eerste plaats een belangrijke rol gespeeld in het ontstaansproces van het OPCAT en later, sinds einde 2002, in het ratificatie- en het implementatieproces van het optioneel protocol.

De aanname van het OPCAT liep niet van een leien dakje. Pogingen om de oprichting van het door Gautier uitgedokterde mechanisme einde jaren zeventig te koppelen aan het VN-antifolterverdrag (dat toen werd onderhandeld) draaiden uit op een sisser. Dit verklaart waarom we in Europa al veel langer over een dergelijk instrument beschikken: binnen de schoot van de Raad van Europa was er immers veel meer enthousiasme voor een dergelijk orgaan. De snelle aanname van het Europese antifolterverdrag (in 1987) en de positieve ervaringen met het Europese antifoltercomité (CPT) (sinds 1989/1990) gaven een nieuwe stimulans om andermaal het VN-spoor te bewandelen. Wederom was het Costa Rica die het voorstel ondersteunde. Niettemin zou het nog meer dan een decennium duren alvorens het OPCAT einde 2002 uiteindelijk het licht zou zien (zie Evans & Haenni-Dale 2004; Murray e.a. 2011).

Het OPCAT vertoont heel wat gelijkenissen met het Europese antifolterverdrag. Het roept een gelijkaardig internationaal orgaan in het leven, het zogenaamde *Subcommittee on Prevention of Torture* (SPT) dat, net zoals het CPT in Europa, vrije toegang heeft tot alle plaatsen van detentie en waar het ter plekke mensen kan interviewen, informatie inzamelen, rapporten opmaken, aanbevelingen formuleren, gesprekken aanknopen met

de lidstaten, e.d.m. Net zoals dit bij het CPT het geval is, schrijft het OPCAT voor dat dit alles dient te gebeuren in een sfeer van vertrouwelijkheid, samenwerking en constructieve dialoog. Het SPT telde aanvankelijk tien leden die in oktober 2006 werden verkozen en voor de eerste keer samenkwamen in Genève op 19 februari 2007. Ten gevolge van de vijftigste ratificatie van het OPCAT (op 24 september 2009 door Zwitserland) diende het SPT verder uitgebreid te worden naar 25 leden. De vijftien extra leden werden op 28 oktober 2010 verkozen en het uitgebreide SPT kwam in februari 2011 voor de eerste keer samen.

Het belangrijkste verschilpunt met de Europese constructie is evenwel dat het OPCAT eveneens voorschrijft dat elke lidstaat één of meerdere nationale preventiemechanismen (NPM) aanwijst of opricht. Dergelijke NPMs moeten onafhankelijk kunnen werken, bezoeken brengen aan mensen die opgesloten zijn en aanbevelingen formuleren. Het SPT wordt geacht de lidstaten bij te staan bij de oprichting of aanwijzing van de NPMs. Verder moet het SPT contacten onderhouden met de NPMs en deze ondersteunen waar nodig. De originaliteit van het OPCAT ligt m.a.w. in de combinatie van, en de wisselwerking tussen, het internationale expertencomité en de diverse nationale antennes. De NPMs waren oorspronkelijk niet voorzien in de eerste ontwerp teksten, maar slopen de discussie binnen toen Mexico in 2001 een poging ondernam om het internationale instrument te vervangen door nationale instellingen: vanuit die optiek zou het vooral aan de staat zelf toekomen om toe te kijken op het respect voor de mensenrechten binnen het eigen grondgebied (en dus zou die staat ook meer controle kunnen uitoefenen op het toezicht zelf). De Mexicaanse interventie mislukte: uiteindelijk zou een tekst van Elizabeth Benito, de toenmalige voorzitter van de werkgroep, aan het langste eind trekken. In haar tekst werd het nationale mechanisme, zoals voorgesteld door Mexico, aangevuld met het oorspronkelijk voorziene internationale toezichtsorgaan (Evans & Haenni-Dale 2004).

Vijf jaar OPCAT

Hoe ziet de situatie er nu uit? Begin september 2012 telde het OPCAT 63 lidstaten. Nog eens 22 andere staten hadden het OPCAT ondertekend. Het SPT had in totaal vijftien periodieke bezoeken afgelegd (twee keer in 2007; drie keer in 2008; drie keer in 2009; drie keer in 2010; drie keer in 2011; één keer in 2012). Zeven rapporten van het SPT werden op verzoek van de lidstaat openbaar gemaakt. Het gaat daarbij om Benin, Brazilië, Honduras, Maldiven, Mexico, Paraguay en Zweden. Vier antwoorden van bezochte lidstaten werden eveneens gepubliceerd (Benin, Mexico, Paraguay en Zweden). Naast deze periodieke bezoeken had het SPT één opvolgingsbezoek afgelegd (Paraguay). Dergelijke bezoeken kunnen worden ondernomen na een periodiek bezoek, indien het SPT dit nodig acht (artikel 13.4 OPCAT). Het rapport en het antwoord van Paraguay werden intussen openbaar gemaakt. Verder ondernam het SPT één NPM-adviesbezoek (Honduras). Dit type van bezoek wordt niet uitdrukkelijk vermeld in het OPCAT. Het lijkt vooral een manier om via kortere en meer gerichte bezoeken meer creatief om te springen met de beperkte middelen waarover het SPT beschikt. Tot slot blijkt uit het vijfde jaarrapport van het SPT dat minder dan de helft (N=28) van de lidstaten het SPT

einde 2011 officieel op de hoogte had gebracht van de aanwijzing of oprichting van de NPM(s) (CAT 2012: §17).

Gelet op het bovenstaande lijkt het dat, na de moeizame aanname van het OPCAT, ook het implementatieproces een moeizaam verloop kent. Zo schommelde het aantal bezoeken van het SPT de afgelopen jaren tussen twee en vier op jaarbasis. Dit is bijzonder weinig. Het SPT is zich daarvan bewust en maakt zich daar zorgen over. Reeds in zijn eerste jaarrapport schreef het SPT dat het (net zoals het CPT) de ambitie heeft om elke lidstaat om de vier à vijf jaar te bezoeken (CAT 2008: §15). Het herhaalde dit streefcijfer in de daaropvolgende jaarrapporten (CAT 2009: §17; CAT 2010: §21). Anno 2012 blijft het SPT hier bijzonder ver van verwijderd: met 63 ratificaties zou het SPT slechts om de 21 jaar een periodiek bezoek aan elke lidstaat kunnen doorvoeren. Het SPT had gehoopt dat de verhoging van het aantal leden van tien naar 25 in meer bezoeken zou resulteren, maar dat blijkt vooralsnog niet het geval te zijn. Het SPT ging daarom op zoek naar meer innoverende manieren om bezoeken af te leggen (CAT 2012: §41). De NPM-adviesbezoeken, die niet uitdrukkelijk vermeld worden in het OPCAT (cf supra), vormen daar een voorbeeld van. Op deze manier kon het SPT in zijn vijfde jaarrapport alsnog aankondigen dat er in 2012 een verhoging zou doorgevoerd worden van het aantal bezoeken, nl. door drie dergelijke NPM-adviesbezoeken in het programma in te lassen (Honduras, Moldavië en Senegal) (CAT 2012: §88). Het SPT legt dus noodgedwongen meer creativiteit aan de dag om het gebrek aan materiële ondersteuning te compenseren.

Er is ook gemor over het laattijdig of niet insturen van antwoorden op de rapporten van het SPT. In zijn vierde jaarrapport merkte het SPT op dat vertragingen bij het insturen van de antwoorden leiden tot vertragingen in de dialoog over de implementatie van de aanbevelingen. Bij het uitblijven van het antwoord verschuift de focus van de dialoog zelfs grotendeels naar de vraag wanneer het antwoord mag worden verwacht (CAT 2011: §58). Malcolm Evans (2011), de huidige voorzitter van het SPT, merkte daarenboven op dat de kwaliteit van de antwoorden niet altijd even goed is, zonder evenwel een bepaalde lidstaat bij naam te noemen. Van de tot nog toe gepubliceerde antwoorden springt dat van Benin er alvast uit. Niet enkel omwille van de beperkte omvang, maar ook door de holle fraseologie:

‘S’agissant des recommandations relatives à la privation de liberté par la police et la gendarmerie, et de toutes les autres recommandations du SPT, elles sont accueillies favorablement. Toutefois, il est envisagé une séance de travail avec les structures concernées en vue d’examiner dans quelles mesures elles seront mises en oeuvre’ (SPT 2011: §5)

Het SPT is ook bezorgd over de ontwikkelingen met betrekking tot de NPMs. In zijn vijfde jaarrapport meldt het SPT dat einde 2011 28 van de 61 staten het SPT officieel op de hoogte hadden gebracht over welke instantie de rol van NPM vervult. Voor vijf staten was de deadline van één jaar nog niet verstreken. Vier andere staten hadden middels artikel 24 OPCAT extra uitstel verkregen. Dit betekent dat einde 2011 heel wat staten hun verplichtingen onder artikel 17 OPCAT niet hadden nagekomen. Het SPT sprak

daarbij over ‘a matter of major concern’ (CAT 2012: §20). Reeds vanaf het prille begin van zijn bestaan wijst het SPT overigens op het gebrek aan vooruitgang en opvolging van de aangegane verbintenissen door de lidstaten (CAT 2008: §29; CAT 2009: §35). Er is daarenboven geen budget voorzien om een belangrijk onderdeel van zijn takenpakket, nl. het verlenen van bijstand aan lidstaten m.b.t. de NPMs (artikel 11(b) OPCAT), uit te voeren (CAT 2008: §53; CAT 2010: §12). Bij de invulling van dit deel van zijn opdracht krijgt het SPT steun van buiten de VN (in het bijzonder van de APT), maar het is daar niet onverdeeld gelukkig mee en waarschuwt voor ‘... the risks entailed in delegating budget support for the discharge of an official mandate to non-governmental bodies’ (CAT 2010: §41).

Bij blijvend gebrek aan medewerking van een lidstaat zou het SPT het *Committee Against Torture* (CAT) kunnen verzoeken om het rapport openbaar te maken of een publieke verklaring af te leggen (artikel 16 OPCAT). Voorlopig heeft het CAT die stap nog niet gezet. Het blijft daarom nog afwachten welke kritische grens het SPT en het CAT zullen hanteren om wel op te treden.

België en het OPCAT

België ondertekende het OPCAT op 24 oktober 2005, maar heeft het tot dusver niet geratificeerd (Daems 2012a). Naar aanleiding van de bespreking van het tweede periodiek rapport van België in november 2008 wees de Belgische delegatie het CAT op de technische moeilijkheden in dit dossier. Deze zouden voortvloeien uit de complexe staatstructuur en het bestaan van allerhande gespecialiseerde instellingen die de mensenrechten behartigen. Dit alles zou de oprichting van het NPM compliceren en het gebrek aan vooruitgang verklaren:

‘Avant de pouvoir ratifier ce Protocole facultatif, toutes les autorités concernées doivent parvenir à un accord sur la structure, la composition, le mandat et le financement de ce mécanisme national de prévention de la torture. Cependant, vu la multiplication en Belgique de telles institutions centrales consacrées – en vertu d’obligations internationales – tantôt au respect des droits de l’enfant, tantôt à la protection des personnes handicapées, tantôt à la prévention de la torture, il est actuellement également réfléchi à la possibilité de créer un organisme central en charge de toutes les matières relatives aux droits individuels fondamentaux’ (Délégation belge 2008)

Sindsdien werd er niet veel vooruitgang geboekt. De piste om een nieuw centraal orgaan op te richten, welke door België bij die gelegenheid werd vermeld, is overigens niet nieuw. Een dergelijke grondrechtencommissie werd reeds in 2003 aangekondigd in het regeerakkoord van Verhofstadt II en belandde opnieuw in het regeerakkoord van Di Rupo I: ‘Om onze internationale verbintenissen na te leven moet er, in overleg met de Gemeenschappen en de Gewesten, een nationale mensenrechtencommissie worden opgericht. Zij zal met de bestaande instellingen rekening houden’ (Federale Regering 2011: 144). Eerder had ook de Kamer van Volksvertegenwoordigers al in een resolutie van 20 juli 2011 de federale regering opgeroepen om het OPCAT tegen einde februari

2012 te ratificeren en om o.m. in het licht daarvan een officiële mensenrechtencommissie uit te bouwen (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 2011).

Intussen greep Vlaanderen de impasse over het geplande intrafederaal samenwerkingsakkoord over het NPM aan om de procedure tot instemming met het OPCAT los te koppelen van de discussie over het NPM: via een decreet van 13 juli 2012 (B.S. 11 september 2012) stemde Vlaanderen alvast in met het optioneel protocol. De druk tot ratificeren wordt dus wat opgevoerd, maar het heikele punt over de NPM is daarmee nog niet van de baan. Het huidige toezichtlandschap in België is versnipperd en bestaat grotendeels uit gespecialiseerde mechanismen die zich toespitsen op één bepaalde detentiecontext (gevangenissen, vreemdelingencentra, politiecellen, e.d.m.) (Vander Beken 2012). Hoe kunnen deze op één lijn worden gebracht? Zullen deze allen als NPM fungeren? En wie neemt in dat geval de coördinatie op zich? Er zijn intussen een aantal voorbeelden waarop België zich zou kunnen inspireren: zo telt Nieuw-Zeeland vier NPMs en een mensenrechtencommissie die als centrale NPM fungeert en het geheel coördineert; het Verenigd Koninkrijk beschikt over achttien NPMs waarbij HM Inspectorate of Prisons de regisseursrol op zich neemt; Duitsland heeft dan weer twee NPMs, de ene bevoegd voor de federale en de andere voor de deelstatelijke materies. Ratificatie van het OPCAT impliceert dat ook België orde op zaken stelt in de eigen achtertuin en zich uitspreekt over hoe de thans bestaande toezichtmechanismen geïntegreerd kunnen worden in een groter geheel en of de bovenvermelde piste van een grondrechtencommissie daarbij al dan niet de meest wenselijke optie is. Wordt vervolgd.

Referenties

- APT (2012). *The Global Forum on the OPCAT. Preventing Torture, Upholding Dignity: From Pledges to Actions*. Genève: APT.
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2011). Resolutie met het oog op de ratificatie van het Optioneel Protocol bij het VN-Verdrag tegen Foltering en Andere Wrede, Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (OPCAT) (20 juli 2011). *Kamer 2010-11, DOC 53 0025/005*.
- CAT (2008). *First annual report of the subcommittee on prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (February 2007 to March 2008)*. CAT/C/40/2, 14 mei.
- CAT (2009). *Second annual report of the subcommittee on prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (February 2008 to March 2009)*. CAT/C/42/2, 7 april.
- CAT (2010). *Third annual report of the subcommittee on prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (April 2009 to March 2010)*. CAT/C/44/2, 25 maart.
- CAT (2011). *Fourth annual report of the subcommittee on prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (April – December 2010)*. CAT/C/46/2, 3 februari.

- CAT (2012). *Fifth annual report of the subcommittee on prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (January – December 2011)*. CAT/C/48/3, 19 maart.
- Daems, T. (2012a). Koken met saffraan. Wereldwijd toezicht op vrijheidsberoving en het optioneel protocol bij het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (OPCAT). In: Pauwels, L. & Vermeulen, G. (eds.), *Update in de criminologie VI. Actuele ontwikkelingen inzake Europees strafrecht, veiligheid en preventie, politie, strafprocedure, prostitutie en mensenhandel, drugsbeleid en penologie*. Antwerpen: Maklu, 300-315.
- Daems, T. (2012b). Toezicht op detentie in internationaal perspectief. In: Daems, T., Vander Beken, T. & Vermeulen, G. (eds.), *Toezicht op detentie: tekst en context*. Antwerpen: Maklu, 9-39.
- Délégation belge (2008). *Présentation du rapport soumis par la Belgique en application de l'article 19 de la Convention contre la torture ou autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Exposé introductif de la délégation belge*. Genève, 12 november.
- Evans, M. (2011). *Statement by Mr. Malcolm Evans, Chairperson Subcommittee on prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*. New York, 66th session of the General Assembly, Third Committee, item 69(a), 18 oktober.
- Evans, M.D. & Haenni-Dale, C. (2004). Preventing Torture? The Development of the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture. *Human Rights Law Review*, 4(1), 19-55.
- Federale Regering (2011). *Regeerakkoord*. 1 december.
- Murray, R., Steinerte, E., Evans, M. & Hallo de Wolf, A. (2011). *The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture*. Oxford: Oxford University Press.
- SPT (2011). *Réponses de la République du Bénin aux recommandations et questions formulées par le Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dans le rapport sur sa première visite périodique*. CAT/OP/BEN/1/Add.1, 15 maart.
- Vander Beken, T. (2012). Toezicht en beklag m.b.t. detentie in België. In: Daems, T., Vander Beken, T. & Vermeulen, G. (eds.), *Toezicht op detentie: tekst en context*. Antwerpen: Maklu, 79-98.